

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 53
Diciembre de 2003

Quo vadis OMC?- escenarios post-Cancún y reflexión europea

Carme Suárez

Investigadora y coordinadora de Proyectos del IUEE

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Introducción*

Se ha hablado reiteradamente del fracaso con que ha terminado la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún del 10 al 14 de septiembre. Se ha presentado como un fracaso para la liberalización comercial, como un retroceso en el desarrollo de los países más pobres, como el motor de formación de un bloque de países en desarrollo, el llamado G-21, y como un nuevo enfrentamiento entre los grandes grupos formados por los países desarrollados y los países en desarrollo.

Comprender lo ocurrido en Cancún, su alcance en el sistema internacional de comercio y las repercusiones para la Unión Europea, exigirá un análisis exhaustivo de una multiplicidad de factores que inciden tanto sobre el comercio mundial como sobre el desarrollo de los países menos favorecidos y la posición de cada actor en el sistema internacional. Sin embargo también resulta importante comprender la complejidad de las negociaciones que se llevaban a cabo y valorar la situación actual del comercio mundial incluso más allá de las meras cifras económicas. El desarrollo, eje transversal de todas las negociaciones según la Declaración de Doha, no es retórica y así lo han entendido los Miembros de la OMC, en especial los menos desarrollados y que constituyen el grupo más numeroso en una organización internacional que toma sus decisiones por consenso.

En el complejo entramado de intereses que se dan cita en las negociaciones de la OMC, donde cada miembro debe contemplar sus propios intereses internos e internacionales dando prioridad a su competitividad comercial internacional y a las presiones de sus lobbies de producción interna y exportadora, la Unión Europea ha buscado tradicionalmente manejar las cartas del apoyo al desarrollo y del apoyo a la liberalización comercial, utilizando buenas dosis de presión según sus intereses sean en el terreno de la competitividad internacional o en el terreno de la política comercial interna. En esta ocasión, las buenas artes de la delegación europea no fueron suficientes para manejar ambos conceptos.

La conocida finalización de la Conferencia de Cancún parece poner de manifiesto que el sistema comercial mundial se encuentra más que nunca dividido en dos bloques enfrentados por unos intereses contrapuestos. Parece más que nunca que desarrollo y liberalización comercial, o sería mejor decir los intereses de quienes buscan mayores cotas de desarrollo y de quienes buscan mantener el suyo, no pueden darse la mano. Para los países desarrollados, el colapso de Cancún perjudica a los países pobres, para éstos, la continuación con los parámetros que se proponían en Cancún significaba continuar en la pobreza.

La posición de la Unión Europea no ha sido fácil. La habilidad negociadora y la habitual exquisitez mediática del Comisario Pascal Lamy se han mostrado una vez más al lidiar en Cancún con los intereses, complejos, que representa su gabinete y con la posición de potencia comercial que ostenta la Unión. También ha sabido presentar a la opinión pública europea y en especial a las ONG's, la postura que la Unión ha mantenido en Cancún. El calificativo de "medieval" con que definió a la OMC y que ha sido citado en todo el mundo, demuestra hasta que punto se exasperó Pascal Lamy con el poco alentador cierre de Cancún. La primera prudencia que mantuvo, en contraposición con Estados Unidos, sobre la potenciación de acuerdos bilaterales, se tornó en amenaza al cabo de pocos días. Sin embargo, a tres meses del cierre de la Conferencia, la Comisión ha presentado un Comunicado al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social en el que defiende la negociación comercial en el marco de la OMC y con los objetivos de la Agenda de Doha.

Este estudio tiene como objetivo plantear lo ocurrido en Cancún a partir de los temas que debían tratarse, comprobar el desencuentro que se produjo en la Conferencia, que no se limitó a uno de los capítulos que debían negociarse, y tras los escenarios de futuro que se crearon valorar el análisis y toma de posición que ha efectuado la Comisión Europea.

* La autora agradece a Oriol Costa sus valiosos comentarios y sugerencias.

I. La agenda de Doha

La Conferencia de Cancún es un eslabón más en el proceso de alcanzar el objetivo de la OMC y en él pesan tanto las decisiones tomadas con anterioridad en la propia OMC como la toma de posición de sus miembros y otros actores que operan en el sistema internacional. Por ello, y sin entrar en los detalles de cada uno de los temas que debían negociarse en Cancún o en una explicación detallada de otras Conferencias Ministeriales, será necesario plantear los antecedentes más directos de Cancún, es decir la Agenda de Doha y el desencuentro entre los dos grandes bloques de países Miembros de la OMC.

La Conferencia Ministerial de Cancún era el quinto encuentro de la OMC al más alto nivel, como preceptivamente establece de manera bianual, como mínimo, la OMC, pero además debía ser un importante punto a medio camino en el cumplimiento de la Agenda de Doha.

La Agenda de Doha – formalmente Agenda del Desarrollo de Doha –DDA-, surge de la Declaración de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, Qatar, en 2001 como un mandato para que se lleven a cabo negociaciones y trabajos sobre diversos temas, incluidos los temas relativos a la aplicación de los acuerdos ya existentes. Se estableció que las negociaciones se llevarían a cabo en el Comité de Negociaciones Comerciales y sus órganos subsidiarios mientras el resto de actividades se desarrollarían en los demás consejos y comités de la OMC.

La declaración fijó el 1º de enero de 2005 como la fecha para completar todas las negociaciones excepto dos, las negociaciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias y las relativas al registro multilateral de indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas (que debía completarse en la Conferencia de Cancún). Se fijó que en Cancún se haría balance de prácticamente todos los temas, se fijarían modalidades y se adoptarían algunas Decisiones para iniciar posteriores negociaciones.

Aunque resulta imposible entrar en detalle en todos los puntos de la DDA, la sola enumeración de ellos ya da ha entender la tarea que se debe llevar a cabo para conseguir finalizar la ronda en la fecha fijada. Los temas sobre los que la DDA establecía un programa de trabajo (la mayoría de los temas comprendían negociaciones; otros abarcaban actividades relacionadas con la “aplicación”, el análisis y la supervisión) son los siguientes:

- **Aplicación.** Cuestiones relativas a la aplicación (algunas objeto de negociaciones)
- **Agricultura.** Negociaciones
- **Servicios.** Negociaciones
- **Acceso a los mercados para los productos no agrícolas.** Negociaciones
- **Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.** Negociaciones y otros trabajos relativos a este tema.
- **Relación entre comercio e inversiones** (tema de Singapur). Preparativos para las negociaciones
- **Interacción entre comercio y política de competencia** (tema de Singapur). Preparativos para las negociaciones
- **Transparencia de la contratación pública** (tema de Singapur). Preparativos para las negociaciones
- **Facilitación del comercio** (tema de Singapur). Preparativos para las negociaciones
- Negociaciones sobre las normas de la OMC: **antidumping**
- Negociaciones sobre las normas de la OMC: **subvenciones**
- Negociaciones sobre las normas de la OMC: **acuerdos comerciales regionales**
- Negociaciones relativas al **Entendimiento sobre Solución de Diferencias**
- Negociaciones y otros trabajos en materia de **comercio y medio ambiente**
- **Comercio electrónico** (labor del Consejo General)
- **Pequeñas economías** (labor del Consejo General)
- **Comercio, deuda y finanzas** (nuevo grupo de trabajo)
- **Comercio y transferencia de tecnología** (nuevo grupo de trabajo)

- **Cooperación técnica y creación de capacidad**, labor del Consejo General y la Secretaría
- **Países menos adelantados** (labor en diversos órganos)
- **Trato especial y diferenciado** (labor en distintos órganos)

Nos detendremos sólo en el primero de éstos temas, la aplicación, especialmente significativo para comprender lo que se ha calificado como enfrentamiento entre países desarrollados y países en desarrollo.

Con el término “aplicación” se hace referencia a los problemas con que se encuentran los países en desarrollo para aplicar los acuerdos vigentes de la OMC, aquellos que dimanaban de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Determinar cómo deben solucionarse los problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo al aplicar los acuerdos vigentes enfrentó ya a los países miembros en desarrollo y a los desarrollados en Doha. Para los primeros no era negociable ningún acuerdo nuevo hasta que la aplicación de los ya existentes no estuviera reglamentada, para los desarrollados no habría reglamentación sobre temas antiguos si no había negociaciones en conjunto. La solución, ya que los países desarrollados no estaban dispuestos a abrir temas ya cerrados en 1994, fue más política que práctica. Para la aplicación se acordó la creación de dos grupos de temas: las cuestiones de aplicación relativas a negociaciones abiertas en el nuevo ciclo se tratarían dentro de las negociaciones. El resto de cuestiones se encargarían a los órganos correspondientes de la OMC, lo que significaba que se tratarían dentro del marco transversal del trato especial y diferenciado. Los 14 títulos que comprende la Decisión de Doha relativa a la aplicación son los siguientes:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
- Agricultura
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)
- Los textiles y el vestido
- Obstáculos Técnicos al Comercio
- Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)
- Antidumping (artículo VI del GATT)
- Valoración en aduana (artículo VII del GATT)
- Normas de origen
- Subvenciones y medidas compensatorias
- Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)
- Cuestiones transversales
- Cuestiones pendientes relativas a la aplicación
- Disposiciones finales

Por último, cabe tener presente que el conjunto que compone la Agenda de Doha cuenta con unas características que han determinado buena parte de su desarrollo:

- Establece que cada una de las cuestiones forma parte de un todo único, lo cual significa que todos los temas avanzan juntos.
- Contempla el desarrollo como una finalidad de la Agenda y, por tanto, todas las negociaciones y trabajos que se realicen deben tener presente esta finalidad.
- El hecho de que se incluyan tantos temas y su complejidad es fruto del desencuentro entre países desarrollados y países en desarrollo y que ya se produjo en la Tercera Conferencia Ministerial de Seattle. En Doha, el recuerdo del fracaso de Seattle y la sensibilidad generada tras los atentados del 11 de septiembre del mismo año, propiciaron que hubiera un mayor entendimiento entre los Miembros. Sin embargo la predisposición no fue suficiente para conseguir una agenda clara y con marcadas prioridades. La agenda es la suma de los temas a los que no estaban dispuestos a renunciar unos y otros.

II. De Doha a Cancún

Después de la Conferencia de Doha la Secretaría de la OMC inició los trabajos que se le asignaron en el mandato y los distintos comités fueron manteniendo encuentros con vistas al cumplimiento del calendario fijado en la Agenda. Con el resultado de los distintos encuentros y trabajos (aún con el incumplimiento de la mayoría de fechas fijadas con anterioridad al encuentro de Cancún), la Secretaría elaboró un borrador de la Declaración de Cancún que sometió a los distintos Ministros el 31 de agosto y que era el punto de partida de la Conferencia el 10 de septiembre. En una carta que se adjuntó al documento ya se especificó que no se había acordado ningún punto y que suponía su mejor juicio de lo que podía ser un marco para actuar en Cancún. El borrador contenía 28 puntos y un largo anexo donde se desarrollaba cada uno de ellos.

La Unión Europea llegaba a Cancún tras unos intensos meses de declaraciones y propuestas en muy diversos ámbitos. Los temas de Cancún que mayor relieve tomaron para la Unión Europea se centraron en agricultura, derechos de propiedad intelectual (especialmente acceso a los medicamentos), indicadores geográficos, y relación entre comercio e inversiones¹. La Comisión manifestó en diversas ocasiones cuales eran sus prioridades para las negociaciones de Cancún y qué camino creía que debían tomar, especialmente a través de dos documentos: la posición de la UE ante el Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC² y el documento "Key areas for decision in Cancún"³. En este se incide en el conjunto de temas que consideraba claves: agricultura, comercio de mercancías, servicios, medicamentos, temas de Singapur, indicadores geográficos y medioambiente. En la presentación que hizo el Director de Comercio de la Comisión de su estrategia para Cancún al Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC en abril, se insistió en la necesidad de acercar posturas para que no fracasara la Conferencia señalando que el resultado final de las negociaciones debían ser satisfactorias para todos sin convertirse en una juego de suma cero y que no terminara, por ejemplo, en un reforzamiento del confortable liderazgo de los países desarrollados a expensas de los países en desarrollo, sino que debería ser un proceso que beneficiara a todos. En la presentación se destacó la postura de flexibilidad que pretendía adoptar la Unión Europea, flexibilidad por ejemplo en la aplicación de las fórmulas de manera que beneficiaran a los países más pobres y flexibilidad respecto al trato especial y diferenciado.

En el tema de agricultura, la tardanza en la reforma de la PAC por parte de la Unión Europea fue duramente criticada y acusada de causar el incumplimiento del plazo de 31 de marzo de 2003 como fecha límite para encontrar fórmulas y otras modalidades para los compromisos y permitir los compromisos globales en Cancún. La Unión Europea se defendió bastante bien acusando a los otros Miembros (entiéndase Estados Unidos) que estaban aprobando leyes subvencionando su agricultura mientras la Unión estaba trabajando para rebajarlas.

El tema del acceso a los medicamentos supuso la otra cara de la moneda para la Unión Europea. Su intervención permitió encontrar una fórmula para salvar las distancias entre Estados Unidos y los países en desarrollo y permitir que éstos pudieran acceder a los medicamentos patentados bajo unas condiciones menos restrictivas⁴.

Para los indicadores geográficos, el Comisario Lamy manifestó reiteradamente que era un tema prioritario para la Unión Europea en las dos vertientes, por una parte el registro para vinos

¹ En el anexo se ofrece información más detallada sobre el capítulo agrícola y las inversiones.

² The Commission Outlines the EU Strategy for Cancun. Presentación de la posición de la UE por M P Carl, Director General, Dirección General de Comercio al Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC. 2 de abril de 2003.

³ Key areas for decision in Cancun. European Commission. Trade. www.europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_da/cancun/key_en.htm

⁴ Algunas de las ONGs más reconocidas internacionalmente desarrollaron una gran labor de sensibilización social en apoyo de iniciativas que procuraran el acceso de los países más pobres a los medicamentos esenciales. Especialmente importante ha sido la campaña de Médicos Sin Fronteras "acceso a medicamentos".

y bebidas espirituosas y por otro el nivel de protección más alto para otros productos. Como se verá en el desarrollo de la Conferencia de Cancún, tampoco hubo acuerdo en este tema. Por lo que respecta al tema de inversiones, la OMC se propuso ya desde sus inicios la posibilidad de que fueran reguladas en la organización. Por ello se planteó el estudio de la relación directa entre comercio e inversiones. En Doha se concretó que sobre la relación entre comercio e inversiones no se lanzarían inmediatamente negociaciones, sino que en Cancún se decidiría las modalidades de negociación. Para la Unión Europea la regulación de las inversiones en el marco que supone la OMC es un tema clave. Lo es para los intereses de las compañías europeas y para las previsiones de crecimiento de la Unión pero también se ha argumentado desde la Dirección General de Comercio que la regulación de este tema favorecería a los países menos desarrollados.

III. Cancún: la V conferencia ministerial

Las Conferencias Ministeriales de la OMC se organizan bajo una presidencia que en Cancún ostentó el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez. Éste invita a algunos Ministros asistentes a actuar como “facilitadores”. Su tarea consiste en organizar las reuniones de los distintos grupos de trabajo para tratar de encontrar el máximo consenso en los distintos temas. Las Decisiones, sin embargo, se adoptan entre todos los Miembros a través de los jefes de Delegación.

En Cancún actuaron como facilitadores el Ministro de Comercio e Industria de Singapur en el tema de agricultura, el Secretario de Finanzas de Hong Kong en acceso a los mercados para los productos no agrícolas, el Ministro de Comercio e Industria de Kenia en cuestiones relativas al desarrollo, el Ministro de Comercio Internacional del Canadá en los temas de Singapur y el Ministro de Comercio Exterior y Cooperación Internacional de Guyana en otras cuestiones.

El primer titular de la Conferencia se produjo el primer día, cuando Benin, Burkina Faso, Chad y Malí plantearon una propuesta que incidía en el grave daño que sufren las economías de sus países, dependientes en gran medida de la producción de algodón, por las subvenciones que los países desarrollados otorgan a este producto, argumentando que en algunos años las subvenciones totales al algodón que otorgan los países ricos alcanzan prácticamente el mismo importe que el comercio mundial de este producto. La propuesta se centraba en la eliminación de las subvenciones y el pago de compensaciones a estos cuatro países mientras se estuvieran manteniendo las subvenciones. Esta propuesta recibió el apoyo de varios países desarrollados y en desarrollo mientras que la Unión Europea manifestó su compromiso de llegar a un acuerdo señalando la baja incidencia de su producción de algodón en el total mundial. Estados Unidos utilizó la estrategia de la diversificación para encarar esta propuesta señalando que las distorsiones en el comercio de este producto se deben también a otros factores (entre los que incluyeron la climatología favorable para unas buenas cosechas). En el tercer día de la conferencia la propuesta del algodón parecía tener consenso en la necesidad de resolver el problema que suponen las subvenciones para los países africanos, lo que hizo saltar este tema a la prensa internacional y presentarlo como una excelente noticia para el resultado de Cancún. Sin embargo este consenso no se contagió al resto de temas.

El Ministro de Comercio Internacional de Canadá, quien actuaba como facilitador en los temas de Singapur, ya comprobó la mañana del segundo día de la Conferencia lo difícil que podía resultar la negociación en los cuatro temas que componen Singapur. El proyecto de texto ministerial elaborado en Ginebra por la Secretaría y que debía tratarse en Cancún para conseguir un texto definitivo, contemplaba las opciones de comenzar negociaciones en Cancún o bien remitir de nuevo las cuestiones a Ginebra para su aclaración. Varias delegaciones ya precisaron que su voluntad de avanzar en ellos dependía de los progresos en otras áreas como agricultura. Otro grupo de países representados por India presentaron un documento en el que identificaba cuestiones que requerían mayor aclaración, mientras algunos países en desarrollo ya expresaron que no existía consenso para empezar negociaciones en estos temas por lo que debían ser remitidos a Ginebra, añadiendo que estas negociaciones debían desvincularse del resto y no paralizar el progreso en otras esferas. Por su parte, un grupo de países desarrollados y en desarrollo insistieron en que los temas de Singapur formaban parte

integrante de la Ronda de Doha al igual que agricultura y acceso a los mercados para productos no agrícolas. Durante el tercer día de la conferencia algunos países tanto desarrollados como en desarrollo apoyaron la iniciación de negociaciones sobre la facilitación del comercio y la transparencia de la contratación pública y el reenvío a Ginebra de inversiones y política de competencia. En la última reunión de jefes de delegación el facilitador de los temas de Singapur ya manifestó que las posiciones seguían polarizadas.

Al Ministro de Comercio e Industria de Kenia le tocó lidiar, entre otros, con el trato especial y diferenciado y con la aplicación. En el trato especial y diferenciado se volvieron a mostrar divergencias sobre si las propuestas eran aceptables o no. En el tema de la aplicación, los países en desarrollo propusieron abordar con carácter prioritario las cuestiones de aplicación de cada grupo ya establecido y la creación de un grupo de negociación para las pendientes con la finalidad de adoptar decisiones en marzo de 2004. Las delegaciones de algunos países desarrollados alegaron que no estaban preparadas para establecer un grupo de negociaciones sobre la aplicación.

Por su parte, El Ministro de Comercio e Industria de Singapur, como facilitador de agricultura, mantuvo tres encuentros el segundo día de la Conferencia: con el Grupo de los 21 y la Unión Europea, el Grupo de los 21 y los Estados Unidos y con Estados Unidos y la Unión Europea (señalando que la falta de tiempo le hizo imposible otros encuentros). Su conclusión fue que las delegaciones no mostraban su juego y les pidió que no repitieran discurso ya conocidos sino que le ayudaran a salvar las diferencias. El tercer día no fue mejor, las reuniones de agricultura mantenidas por la mañana y por la tarde volvieron a mostrar las divergencias entre los miembros. En la reunión de la tarde la Unión Africana, el Grupo ACP y los países menos adelantados presentaron un documento de posición “consolidado” que incidía en el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo incidiendo, entre otros aspectos, en una reducción arancelaria mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Algunos miembros del G-21 acogieron con satisfacción el texto considerándolo similar al suyo.

Las discusiones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas tampoco mostraban un camino de consenso, el facilitador llegó a definir su tarea como una “misión imposible”. Entre las muchas divergencias, un buen número de países repitieron su opinión de que este tema estaba vinculado a la negociación sobre agricultura. El grupo de los países en desarrollo se opuso firmemente a la armonización de sus aranceles (aplicar reducciones considerablemente mayores a los aranceles más altos para reducir la diferencia entre los aranceles elevados y los bajos) aduciendo que debería respetarse el mandato de Doha sobre el trato especial y diferenciado.

También otras cuestiones, como el registro de indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, el etiquetado ecológico y algunas cuestiones relacionadas con los servicios seguían encalladas en posiciones invariables.

A partir de lo hablado hasta entonces se elaboró un nuevo proyecto de declaración ministerial que fue presentada al día siguiente por el presidente Derbez. Insistió en que se trataba de un proyecto que debía ayudar a reunir todas las perspectivas para sintetizar un conjunto global que mereciera la aceptación general. Sin embargo los Ministros criticaron los puntos en los que no estaban de acuerdo y repitieron las posturas ya establecidas. Los temas más polémicos seguían siendo agricultura (mientras para unos era demasiado ambiciosa, para otros no lo era suficiente) y los temas de Singapur (hubo desacuerdo en si debían iniciarse negociaciones o si no existía consenso para ello). En el texto relativo al acceso a los mercados para los productos no agrícolas se discrepó en la fórmula de reducción arancelaria y en los acuerdos sectoriales. Algunos países consideraron que la iniciativa del algodón no reflejaba la remoción de las subvenciones y la compensación a los productores. Derbez concluyó la cuarta jornada de la Conferencia mostrando su preocupación por el fracaso y preguntándose si los Miembros estaban dispuestos a colaborar para alcanzar un consenso.

La frase que ha utilizado la OMC como titular del quinto y último día es “La Conferencia termina sin consenso”. La última jornada empezó abordando los temas de Singapur, considerado el asunto más difícil en las consultas que terminaron la madrugada de ese mismo día. Derbez sugirió la posibilidad de limitar las negociaciones a uno o dos asuntos, suspendiendo las

consultas para que los participantes se pudieran reunir con sus grupos respectivos. Cuando se reanudaron las consultas, seguía sin haber consenso por lo que Derbez decidió dar por concluida la reunión, acordándose una reunión del Consejo General no más tarde del 15 de diciembre de 2003 en Ginebra, donde se verían los trabajos encomendados a los funcionarios de los estados Miembros sobre las cuestiones pendientes

Contado por el Comisario Lamy⁵, en la mañana de este quinto día de la Conferencia reinaba el escepticismo, especialmente por parte de un buen número de países en desarrollo. Después de que él mismo sugiriera la posibilidad de abandonar dos de los temas de Singapur y continuar negociaciones con los otros dos, la presidencia propuso que se dejaran fuera inversiones y competencia, algo que según Lamy no beneficiaría a los países en desarrollo. En el último encuentro, después de la interrupción de la reunión para que los negociadores pudieran realizar consultas con aquellos a quienes representaban, Lamy creyó que podía alcanzarse una solución, sin embargo, el Ministro que hablaba en nombre del Grupo Africano manifestó que no podían aceptar las dos cuestiones que permanecían en negociación mientras el gobierno de Corea se mantenía firme en incluir los cuatro temas en las negociaciones. Sobre estas divergencias, Lamy escribe literalmente “la belleza de la unanimidad...”. Derbez declaró que no había acuerdo y que suspendía la conferencia.

Para Lamy la atribución del fracaso de la conferencia a los países ricos en su negativa a abrir los mercados agrícolas no es correcta, ya que ni tan solo se llegó a discutir este tema en las discusiones finales de la conferencia. Para el Comisario, el texto que había sobre la mesa suponía una mejor oportunidad para los países en desarrollo de lo que se podía haber esperado unas semanas antes. “Es demasiado fácil decir que se trató de una gran confrontación Norte-Sur: en Cancún pudimos ver la emergencia de varios Sur (el grupo de los países más avanzados en el G-21, el G-90 reagrupando los países africanos y los menos desarrollados). No, creo que necesitamos cavar un poco más hondo para entender qué ocurrió”.

IV. Los actores de Cancún

Si el propio Lamy considera que es necesario ir más allá de lo que podría ser una confrontación Norte-Sur para encontrar las razones del fracaso de Cancún, difícil será que aquí se presenten las respuestas. Sin embargo, es muy posible que el análisis más profundo deba tener en cuenta un número muy elevado de actores con capacidad de influir en la liberalización comercial y que es superior al que se podía contemplar en anteriores rondas comerciales, así como su posición y expectativas en el conjunto del sistema. Muchas de las cuestiones que han planeado sobre la última Conferencia Ministerial no son nuevas pero si parece que se encontraron en la combinación adecuada en Cancún.

La OMC. La toma de decisiones en la OMC hace realmente difícil que en una Conferencia Ministerial se resuelvan muchos temas. Pero si se hubiera llegado a la Conferencia con los “deberes hechos” siguiendo el calendario de la DDA, las decisiones se hubieran podido tomar por consenso explícito, como se requería en algunas.

Las distintas acusaciones que se han vertido sobre la OMC, como la falta de transparencia o el “medievalismo”, pueden ser ciertas pero no son nuevas y, posiblemente como sugieren anteriores ocasiones, si hubiera existido la voluntad negociadora poco hubiera importado.

La OMC también presenta serios problemas en la Resolución de Diferencias y debe abordar de manera inminente los regionalismos si no quiere perder más credibilidad. Y ambos temas también son contemplados en la DDA y estaba previsto que se trataran en Cancún. Pero la OMC no es más, ni tampoco menos, que la herramienta creada por sus estados miembros para conseguir el objetivo de la liberalización comercial bajo aquellas condiciones que se explicitan

⁵ Pascal Lamy's letter from Cancun. www.europa.eu.int/com/trade/issues/newround/doha_da/cancun/letter07_en.ht..

en el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Sus diversos directores generales han manifestado en más de una ocasión estar de acuerdo con determinadas quejas formuladas por la opinión pública, argumentando que las prácticas de algunos miembros son contrarias a los principios de la organización o contravienen sus acuerdos. Por tanto, aludir a la OMC es aludir a la voluntad de sus estados miembros y a ellos corresponde impulsar las revisiones y reformas que puedan ser necesarias⁶.

Las potencias comerciales. Estados Unidos y la Unión Europea llegaron a Cancún con un iniciativa conjunta sobre agricultura, pero ello no significa que en la posición de cada una de las mayores potencias comerciales se hubiera producido un sustancial acercamiento. La tendencia proteccionista actual de Estados Unidos no se aviene con los principios de la OMC y la UE mantiene importantes conflictos comerciales con EEUU, además del conflicto que supone la PAC en el seno de la OMC o los importantes acuerdos comerciales con distintas regiones. La postura adoptada por ambos para Cancún no escondía la realidad en muchos otros capítulos de la DDA.

Las políticas proteccionistas de los Estados Unidos han sido ampliamente denunciadas por el resto de miembros de la OMC y en especial por la Unión Europea. El caso de las *Foreign Sales Corporations* y del acero para Estados Unidos y la moratoria a los Organismo Genéticamente Modificados para la Unión Europea son posiblemente los conflictos comerciales con mayores repercusiones económicas para ambos gigantes, pero no son los únicos. Posiblemente, y como ha alegado, los OGM sean para la Unión Europea un tema que va más allá incluso de la seguridad en la alimentación y repercute en la sensibilidad de sus habitantes, pero para Estados Unidos es un gran tema comercial y una apuesta económica a la que parece no estar dispuesto a renunciar.

La voluntad política que ambas potencias mostraron en el tema agrícola, que por otra parte se había pedido desde diversas instancias, no significaba que EEUU y la UE compartiera la misma voluntad en el resto de temas. Como tampoco parece que compartan la misma visión sobre el futuro del comercio mundial.

Las conclusiones a las que ha llegado la UE se presentarán en el siguiente capítulo, pero en todo caso, se fundamenta en el multilateralismo de la OMC. Estados Unidos parece haber tomado el camino contrario. Robert Zoellick, representante de Comercio de EEUU, ya anunció al concluir la V Conferencia que Washington recurriría a los acuerdos bilaterales. Y así ha sido, recientemente ha firmado acuerdos con Chile y Singapur y ha anunciado negociaciones con Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá, Mercosur, países centroamericanos Australia y Marruecos. Es indudable que fuera del marco de la OMC, Estados Unidos puede tener un margen de maniobra más amplio y recurrir a su capacidad como potencia comercial. Pero también Japón ha abierto la vía de las negociaciones bilaterales, negociando acuerdos con México, Mercosur y China y ha firmado recientemente un acuerdo con los países del sureste asiático.

El marco multilateral que ofrece la OMC puede ser un engorro cuando legitima represalias comerciales o cuando da voz y, en especial, voto a los países más pobres. Pero se trata de cumplir unos objetivos ya enunciados en la fundación de la OMC y reiterados de manera operativa en la DDA: convertir el comercio mundial, mediante la herramienta de la liberalización, en el factor de desarrollo mundial. El momento económico actual y la situación internacional unido, en algunos casos, a elecciones internas, pueden pesar más en los países miembros más desarrollados que la voluntad de encontrar vías de entendimiento que permitan

⁶ Una de los argumentos más acertados sobre la necesidad de existencia de la OMC lo escribía Jaume Masdeu en *Els temors als deus del mercat*, aparecido en la revista *El Temps*, 11-17 gener de 2002, cuando comparaba a la OMC con un árbitro y apuntaba "se alzan voces que piden no matar al árbitro". El argumento parte de la necesidad de una reglamentación del comercio internacional para evitar que se imponga la ley de la selva y la OMC puede ser el árbitro: "con o sin OMC el comercio mundial no se parará, simplemente se desplegará de forma incontrolada. Son inútiles los retornos a un proteccionismo desfasado, pero la globalización, por inevitable que sea, puede ser regulada".

sacar adelante la DDA con el posible coste interno (político y económico) de negociar algunas de las peticiones de los países menos desarrollados

Países en desarrollo. Es necesario tener presente que bajo la calificación de países en desarrollo se encuentra muy diversas realidades y expectativas. Si bien es posible identificar a los denominados más pobres, los indicadores muestran situaciones y relaciones muy distintas para el resto. Las “alianzas” que se produjeron en Cancún, el frente común de India, China o Brasil con países de África subsahariana o algunos de América Latina, contemplan prioridades distintas. No es lo mismo los intereses y la capacidad negociadora, en todos los sentidos, de quien sustenta buen aparte del enorme déficit comercial de los Estados Unidos, que de quien pretende consolidar su posición de líder regional abanderando las políticas sociales o de aquellos para quienes sus propuestas en Cancún tienen como objetivo inmediato la subsistencia de sus habitantes. Por tanto, es necesario un análisis en profundidad de estas posiciones comunes entre un grupo tan heterogéneo de países, entendiendo que aquello que motivo su unión es muy distinto entre unos y otros. Lo que si demostró esta unión fue una capacidad real de oposición a los más poderosos (algo que hizo posible el marco multilateral de la OMC).

Pero, más allá de este análisis y puesto que la DDA es la ronda del desarrollo, no es posible olvidar que existe una realidad de pobreza que se percibe vinculada a la aplicación de políticas liberales, forzadas en muchas ocasiones por organismos internacionales. Según estimaciones presentadas por la CEPAL⁷, el proceso de superación de la pobreza se ha estancado en los últimos cinco años en América Latina, manteniéndose las tasas de pobreza e indigencia constantes desde 1997. Y atendiendo al Informe Sobre el Desarrollo Humano 2003 del PNUD, se ha producido un enorme y desigual progreso en el desarrollo humano con asombrosos progresos en algunas zonas y estancamiento o retroceso abismal en otras. Mientras en los últimos 30 años se producían extraordinarias mejoras en los países en desarrollo y en Asia Oriental, el número de personas que sobreviven con menos de un dólar diario se redujo casi a la mitad en los años 90, para muchos otros países, los 90 fueron una década de desesperación. Alrededor de 54 países son ahora más pobres que en 1990, en 21 países se ha incrementado el número de personas que pasan hambre, en otros 14 muere más niños menores de cinco años y en 34 países ha disminuido la esperanza de vida. Ante estos datos, es fácil encontrar un frente común que, además, se ha visto ampliamente respaldado por una sociedad civil cada vez más informada y consciente. Esto nos lleva a plantear otro de los factores que ha influido en el resultado de Cancún, las ONGs.

La consolidación de un nuevo actor -las ONGs Ante los planteamientos negociadores que han presentado los países en desarrollo se ha querido ver la creciente capacidad negociadora que están adquiriendo las delegaciones de estos países. Ciertamente, la complejidad de los temas que se tratan en la OMC hizo recomendable hace ya algunos años la programación de lo que vendrían a ser cursos de formación dirigidos a los negociadores de los países menos desarrollados. De su organización se encarga la Secretaría de la OMC y de se financian con aportaciones de los países desarrollados específicamente dirigidas para este fin. Si bien la formación esta dando sus resultados en cuanto a una mayor capacidad negociadora de muchas delegaciones, la dirección que están tomando sus negociaciones, posiblemente contrariando a los financiadores de los cursos, ha contado con el respaldo y la influencia de un actor que en Cancún ha confirmado su peso en la escena comercial internacional, se trata de las organizaciones no gubernamentales y con las que la OMC ha tenido que ir adaptando su relación.

Si bien no es posible calificar a las ONGs como un nuevo actor en el escenario del comercio mundial, el peso que han adquirido en la toma de posturas de muchos de los miembros de la OMC y en sensibilización de la opinión pública, sí hace posible hablar de su consolidación. Antes de entrar en más detalle sobre este tema, es necesario hacer algunas precisiones acerca de la terminología usada en el vasto campo que comprenden las organizaciones no gubernamentales. Más allá de las definiciones propias de las relaciones internacionales o del

⁷ Panomara Social de América Latina 2002-2003. Adelanto de las estimaciones presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

derecho, el concepto comúnmente entendido para la opinión pública se refiere a organizaciones privadas sin ánimo de lucro y cuya finalidad es la realización de acciones encaminadas a ayudar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad desde muy diversos ámbitos, como pueden ser la defensa de los derechos humanos, la salud, la alimentación e incluso la igualdad a través del comercio internacional. Este es el sentido que tienen en este texto las ONGs. Sentido distinto al que le otorga la OMC, que adoptó ya en su primera Conferencia Ministerial el criterio de acreditar como ONGs todo aquel que no fuera un Estado o miembro de la prensa. Por ejemplo, Según O'Brien⁸ "esto creo una rara mezcla en el centro de ONG's de la Conferencia de Singapur. El 65% de las ONGs registradas eran organizaciones empresariales que eran tratadas de la misma forma que las organizaciones sin ánimo de lucro. Desde esta primera conferencia hasta la de Cancún, la OMC se ha tenido que ir adaptando a la existencia de las ONGs, admitiendo su realidad. Éstas actúan como focos de sensibilización social para posteriores reivindicaciones aportando elementos de discusión en los foros internacionales y, en algunos casos, realizando una importante tarea de investigación a través de estudios que ponen en evidencia situaciones sobre las que incide directamente la política comercial de muchos países y de la OMC⁹. En Cancún la OMC acreditó un total de 795 ONGs¹⁰, algunas de ellas con posturas tomadas y bien definidas sobre los grandes temas que allí se discutían.

Las acciones y declaraciones de ONGs como Médicos Sin Fronteras, Oxfam, Friends of the Earth o WWF International entre muchas otras que gozan de igual prestigio, fueron relevantes no tan solo en su campaña de sensibilización a la opinión pública sino también en el apoyo brindado a muchos de los países más pobres. Resulta imposible intentar componer unas "cajas" que permitan organizar, y por tanto definir, a las ONGs y grupos más o menos establecidos según su actividad sea la acción humanitaria, la defensa de colectivos determinados, la denuncia, la ruptura del sistema establecido o su reforma. Pero todavía es más difícil si se pretende pegar la etiqueta "antiglobalización" en algunas cajas. Lo cierto es que se ha creado un enorme entramado de grupos de procedencias y objetivos muy diversos pero que están incidiendo sobre la opinión pública con un mensaje claro y simple: la pobreza y las injusticias son responsabilidad de todos. No resulta extraño, pues, que hayan sido capaces de movilizar a una parte importante de la sociedad internacional y que gobiernos y organismos internacionales las tengan en cuenta. La importancia que han tenido buena parte de estas organizaciones ha quedado patente ante la relevancia que han adquirido durante y después de la Conferencia. Si bien no son negociadores directos, han puesto de manifiesto su capacidad para influir en las negociaciones.

V. La UE después de Cancún: reactivar Doha

Una vez cerrada la Conferencia de Cancún ha sido necesario analizar los parámetros de la situación creada, a qué respondía y cuáles pueden ser sus consecuencias en función de las acciones que emprendan los diversos miembros y su incidencia en los propios intereses. Parte del análisis que ha efectuado la Comisión, ha dado lugar al Comunicado que el 26 de noviembre presentaba al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, con

⁸ O'Brien, R; Goetz, A M; Scholte, J A y Williams, M. *Contesting Global Governance*. Cambridge University Press. Cambridge, 2000

⁹ Además de las ONGs de acción humanitaria, existe un gran grupo de organizaciones que si bien no son tan conocidas por la opinión pública suponen foros desde donde se lleva a cabo una labor de investigación y difusión. Algunas de las organizaciones más combativas con la liberalización comercial tal y como se está llevando a cabo son : Public Citizens Global Trade Watch, Institute for Agriculture and Trade Policy, Agriculture and Food Security, Agriculture and Food Security, Project South, Alternative Information and Development Centre, Third World Network, Center for Economic and Policy Research, 50 Years Is Enough, Nologo o Global Exchange.

¹⁰ En la Primera Conferencia de Singapur la OMC aceptó la representación de 108 ONGs con un total de 235 participantes registrados, en la de Doha, de un total de 651 se eligieron 370 con 370 participantes registrados. En Cancún había 795 ONGs representadas, con un total de 1.578 participantes registrados.

el título *Reviving the DDA Negotiations – the EU Perspective*. Este documento aborda las cuestiones más relevantes de la DDA y que también fueron aquellas que causaron los desacuerdos de Cancún y plantea alternativas para concluir los acuerdos de la Agenda de Doha y todo ello mostrando el convencimiento que la mejor situación se encuentra en el marco de la OMC y en los objetivos de la DDA.

Significativamente, en el Comunicado aparecen los aspectos más relevantes que incidieron en Cancún:

- Alude a la sociedad civil y manifiesta tener en cuenta sus sensibilidades.
- Especifica que ha consultado y dialogado con ONGs y otros actores sociales como el sector empresarial.
- Defiende la existencia de la OMC como regulador del comercio internacional
- Defiende la regulación del comercio mundial como camino para favorecer el desarrollo.
- Defiende la DDA como una ronda pensada para favorecer el desarrollo.
- Señala claramente la necesidad de que otros miembros de la OMC actúen en consecuencia con los principios de la DDA y de la propia OMC.
- Señala con cierta claridad cuáles son los intereses de la UE y hasta dónde está dispuesta a llegar.
- Distingue dentro del enorme grupo de países en desarrollo aquellos que cuentan con economías más sólidas y aquellos que forman el grupo de los más desfavorecidos, otorgándoles papeles distintos dentro del comercio mundial.
- Incide en la potenciación del comercio Sur-Sur.

Entrando en detalles, el Comunicado especifica que después de un período de reflexión durante el cual ha mantenido contacto con otras instituciones europeas, ha asistido al Consejo Europeo de Octubre y ha mantenido contacto con diversos agentes sociales, la Comisión mantiene válido el propósito de la UE de una aproximación multilateral a la política comercial. Para la Comisión, la Declaración de Doha continúa siendo válida y las justificaciones que llevaron al lanzamiento de la Ronda de Doha no están afectadas por el desarrollo de los acontecimientos antes y durante Cancún. Por tanto, se concluye que la UE debe apoyar un pronto relanzamiento de la DDA. Aunque también especifica que las negociaciones futuras no tendrán éxito si la UE u otros actores ignoran las lecciones de Cancún pretendiendo reemprender los temas tal y como se dejaron el 14 de septiembre sin ninguna reflexión posterior.

Por su importancia, se resumen los diversos capítulos que entra a valorar el Comunicado.

Agricultura. El Comunicado distingue entre el aspecto interno y el externo. En el aspecto interno, afirma que el camino escogido por la UE encaja con los desafíos internos de promover la competitividad de la agricultura de la UE mientras también encaja con los altos niveles medioambientales, de calidad y de bienestar animal que, afirma, esperan los ciudadanos europeos. Externamente, señala que el proceso de reforma permite a la UE contribuir a las negociaciones de Doha a partir de la base de una importante apertura comercial y apoyo al desarrollo sostenible, reiterando que otros actores importantes en este capítulo no están actuando de la misma forma.

Por temas, mantiene que las ayudas distorsionadoras deben ser sustancialmente reducidas, pero califica de “inaceptable” la idea de reducir la caja verde con el argumento que se trata de ayudas con escaso o nulo efecto comercial, y que orientan políticas con objetivos vitales para los derechos soberanos de sus Miembros.

Incide también en el acceso preferencial a los países más pobres y afirma que ya que ello es vital para su integración en los mercados mundiales, otros países deberían también dar acceso preferencial a los países en desarrollo más necesitados, y no ya la OCDE sino el G-20 debería, por ejemplo, ser invitado a ofrecer preferencias comerciales a los países del G-90. El Comunicado también aborda en el tema agrícola los indicadores geográficos, de los que dice “la UE mantiene su demanda para que termine la usurpación de algunos Indicadores Geográficos. Si no se consigue se negará un valioso potencial exportador de la UE y otros

países, lo que significará un impacto negativo en las negociaciones de esta área". De nuevo es calificado como tema esencial para la UE.

La apuesta que mantiene desde hace tiempo la UE pasa por potenciar los aspectos no comerciales de la agricultura, en este sentido afirma "La protección del medioambiente, el bienestar animal o el desarrollo rural son objetivos sociales legítimos. Si algunos miembros continúan ignorándolo, se reducirá el apoyo público a una mayor liberalización comercial". Esta frase contiene una buena dosis del sentir de la sociedad europea y que en algunas ocasiones se enfrenta a Estados Unidos, no se trata de un tema menor.

Sobre el tema del algodón, la Comisión afirma estar dispuesta a apoyar una solución en el seno de la OMC y alienta a otros miembros a tomar iniciativas similares a las tomadas por la UE.

Sobre la Cláusula de Paz¹¹, afirma que las negociaciones pueden verse socavadas si se recurre a los litigios para desafiar los subsidios que estén conformes con los acuerdos de la OMC. Ya que la cláusula de paz se extingue el próximo año, para la Comisión es necesario encontrar una estrategia, especialmente para los Miembros exportadores, entre dos alternativas excluyentes: la creencia que las negociaciones multilaterales son el camino para un sistema comercial justo, o la creencia que los litigios en la OMC son el camino.

Productos no agrícolas. En esta materia, la UE manifiesta tener un gran potencial de beneficios. Incide en el bajo compromiso de las modalidades que se proponían en Cancún, muy bajo para los países en desarrollo más influyentes, incluyendo los más avanzados y competitivos de ellos. La Comisión apuesta para que éstos países tengan aranceles similares a los desarrollados: "el desequilibrio negaría el acceso a los mercados no tan solo a nuestros productos, sino también a otros en desarrollo, más aún cuando los mayores beneficios de una mayor liberalización vendrán de una apertura de mercados Sur-Sur". Cree que los países más avanzados del grupo de los países en desarrollo tienen perfecta capacidad para contribuir a levantar las barreras comerciales y apunta que las quejas de algunos de ellos respecto al impacto de la erosión de las preferencias puede mitigarse con la creación de mercados para sus productos en el Sur. Para la Comisión, todos los Miembros deben estar de acuerdo con el mandato de la DDA y que supone que todos los Miembros contribuyan al proceso de acuerdo con su nivel de desarrollo económico y sus capacidades, lo que significa una fórmula de reducción arancelaria no lineal para todas las tarifas y resultando en una eliminación de picos arancelarios.

Servicios. Reitera la necesidad de una apertura en este sector, aunque debe ser completamente consistente con el pleno mantenimiento y protección de los servicios públicos en la UE y en el resto de países. Pide un mayor grado de compromiso a todos los Miembros de la OMC con propuestas y compromisos más adecuados, incidiendo también en la necesidad de poner mayor énfasis en la reducción o eliminación de barreras en los servicios medioambientales. Cree que los países en desarrollo no pueden quedarse al margen si quieren obtener infraestructuras que les permitan un desarrollo sostenible.

Temas de Singapur. La UE no ve ninguna razón para abandonar los objetivos de crear normas sobre estos cuatro temas que califica de claves para la economía global.

Si bien la Comisión se manifiesta convencida que estos cuatro temas deben ir juntos, apuesta por encontrar fórmulas que permitan acomodar los distintos intereses de los Miembros bien sea para participar en las negociaciones o para quedarse al margen.

La aproximación de la UE pasa por entender que si no hay consenso quizás no se deban negociar juntos siendo necesario explorar el potencial de negociar algunos, o incluso todos,

¹¹ Se denomina con este término a las disposiciones de debida moderación del artículo 13 que limita los derechos de los Miembros a adoptar medidas respecto de las subvenciones de otros Miembros, siempre que estas subvenciones se mantengan dentro de los niveles de compromiso. La cláusula de paz se aplica siempre que las ayudas a la agricultura no excedan los niveles de 1992.

fuera de un todo único. Reconoce que la implementación de estos acuerdos preocupa a los países más débiles y sugiere que la CE y otros socios presten asistencia técnica y ayuda al desarrollo en estas áreas.

Esta aproximación es, para la CE, el único camino para desarrollar normas en los temas de Singapur, aceptando que no todos los miembros puedan estar preparados para subir este peldaño ahora o en un futuro inmediato, pero de la misma forma, también manifiesta que “este es el único camino para lanzar las negociaciones eliminando, de una vez por todas, la falsa lógica de la proposición que la UE debe de alguna forma “pagar” por estos temas.

Comercio y medioambiente. Reconoce que la implicación del medio ambiente en la liberalización comercial y la aprobación de normas es un tema importante para la UE y sobre el que se expresan preocupaciones en direcciones opuestas. Mientras para unos la OMC se ha convertido en un obstáculo para las políticas medioambientales, para otros la sobre-regulación del medio ambiente es desproporcionada y limita el comercio mundial. Para la UE, la OMC debe hacer más estable el equilibrio entre comercio y desarrollo y políticas medioambientales. La UE manifiesta, dado el mandato de Doha y los compromisos de Johannesburgo, que no puede aceptar la extinción de las negociaciones sobre comercio y medio ambiente en la DDA.

De forma bastante detallada, la Comisión aborda el problema que suponen los paneles en los que se encuentran involucradas cuestiones medioambientales y la posibilidad de contar con expertos en este tema. También aborda el tema de los observadores del MEA y se muestra dispuesta a cooperar para que la OMC avance en todos los temas relacionados con el medio ambiente.

Indicadores geográficos. Según la CE, nadie puede discutir que los indicadores geográficos – GI- son un tema de consenso universal. También son una materia con potencial económico global, y la UE cree que debe reconocerse la procedencia de determinados productos, de alimentación y otros. La UE muestra de nuevo su voluntad de ser flexible pero considera que es un tema no tan solo de interés para la UE, sino también para los países en desarrollo y al que no está dispuesto a renunciar.

Normas, incluidos los Acuerdos Regionales de Comercio. Para la UE, la potenciación de estos temas reducirá el alcance de las medidas proteccionistas y las distorsiones al comercio que se han producido estos últimos años. La experiencia de la UE ha probado que los Acuerdos Regionales, si se adhieren estrictamente a las condiciones de los artículos del GATT y del GATS, pueden contribuir al funcionamiento del sistema multilateral. La creación de “áreas de libre comercio” entre miembros de la OMC preocupa a la UE y cree que deben clarificarse los márgenes de ambigüedad de estas normas. La UE concluye que debe mantenerse la actual política y programas de negociaciones y que para no minar el progreso de la DDA deberá ser cautelosa de no cambiar el balance hacia el bilateralismo.

Temas de Desarrollo. La posición de la UE pasa por entender que la integración a la economía mundial de los países en desarrollo es una condición necesaria para su desarrollo. Sin embargo, la Comisión opina que se ha caído en la trampa de ver la dimensión del desarrollo de la DDA a través de las lentes del trato especial y diferenciado, algo que prevaleció con el GATT pero que se ha mostrado inefectivo en los últimos años. El trato especial y diferenciado es necesario para muchos países, sin embargo debe suponer una aplicación que permita pasar a un grado superior de desarrollo. Algunos de los países en desarrollo con economías más fuertes deberían también ofrecer trato especial y diferenciado a los más pobres.

El Comunicado aborda también, como último tema, el funcionamiento de la OMC con especial incidencia en la organización de las Conferencias Ministeriales.

Conclusiones

Si bien el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún era para algunos analistas previsible, más difícil resultó prever que el fracaso proviniera del rechazo de un buen número de países en desarrollo a negociar acuerdos en términos que veían como perjudiciales. Iniciativas como la que presentaron los cuatro países africanos sobre el algodón tienen mucho que ver con el propósito de la DDA, el desarrollo y la liberalización comercial, sin embargo, los intereses que contemplaron India, China o Brasil al liderar el G-21, o la falta de voluntad negociadora que mostraron algunos países de economías emergentes pueden también analizarse desde otras perspectivas que incluirían sus propias consolidaciones en el reparto del comercio mundial. Como ha mencionado Pascal Lamy, sería muy simple hacer un análisis en términos de confrontación Norte-Sur.

Ante la situación creada cabe preguntarse tanto qué llevó a esta radicalización de posiciones y falta de voluntad negociadora, como cuáles de los escenarios creados a partir de Cancún permanecerán y hasta que punto afectarán no ya la ronda comercial, sino al reparto de poder que en buen medida encuentra su base en la capacidad económica.

Por lo que respecta a la primera pregunta, qué llevó a las posturas de Cancún, cabe considerar un buen número de factores que, como ya se expresado, parece que en Cancún se dieron en la combinación adecuada. Si es posible aplicar la expresión “predicar con el ejemplo”, Cancún se abrió con pocos ejemplos de liberalización comercial por parte de los países más desarrollados. También, y más allá de las posturas de los gobiernos, se ha ido creando un sentimiento de dominio de la escena comercial internacional por parte de las grandes empresas transnacionales. Todavía estaba candente la solución adoptada para el acceso a los medicamentos y que puso de manifiesto la enorme capacidad de influencia con que gozan las grandes empresas farmacéuticas. Tampoco es posible hablar de un grupo homogéneo de países en desarrollo, cuando se abrió Cancún, estos países sumaban expectativas muy diversas -siguiendo con el ejemplo del acceso a los medicamentos, aquello que preocupa a las empresas farmacéuticas norteamericanas no es tanto el pago de patentes en los países de África subsahariana como la capacidad de Brasil de producir medicamentos genéricos-. Y por último, el movimiento social sensible con los problemas de los países menos desarrollados, generado con anterioridad pero consolidado en Seattle y especialmente activo desde entonces, fortaleció buena parte de las propuestas, o negativas, de estos países.

Aún sabiendo que es posible identificar muchos otros factores igualmente destacados, es posible decir que Cancún se abrió, pues, con estas constataciones de una realidad comercial compleja y con grandes contenciosos, de una situación de desarrollo muy desigual y de una creciente capacidad de negociación de algunos de los países en desarrollo que cuentan, además, con un importante apoyo social.

El desarrollo de lo acontecido en Cancún es ya conocido, pero los escenarios que se han dibujado después de la Conferencia Ministerial son diversos y no permiten clarificar el futuro del desarrollo comercial internacional. Por tanto, más que respuestas, cabe plantear preguntas sobre los tres grandes temas que destacaron en Cancún: el futuro de la ronda comercial y, en cierta medida, de la propia OMC; multilateralismo vs bilateralismo; consolidación del G-21.

Por más que desde Ginebra se trabaje para volver a encauzar las aguas de la liberalización dentro de la DDA, hace falta un compromiso claro de todas las partes para mantener no tan solo la ronda, sino los objetivos que en ella se explicitan. Todo ello solo es posible si existe una voluntad previa que aunque ha sido manifestada por muchos de sus Miembros, deberá verse como se pone en práctica.

Por lo que respecta a las negociaciones en el marco multilateral, si bien es difícil que se produzca una ruptura –aunque hace algunos meses Estados Unidos amenazó con dejar la OMC, hace pocos días que ha anunciado la eliminación de las salvaguardas ilegales del acero-, el aumento de acuerdos biltaterales ha demostrado en muchas ocasiones ir en contra de los países más débiles y, en todo caso, significa negociar al margen del resto, lo que contradice uno de los principios de la OMC. Aunque posiblemente se sigan manteniendo ambos ámbitos de negociación, queda por ver en cual de ellos se toman las iniciativas más importantes.

Y por último, la cohesión que ha mostrado el G-21 (G-20 o G-22 dependiendo del momento) parece haberse limitado a Cancún. Las prioridades comerciales de los países que componían el grupo son dispares, pero la nada despreciable experiencia que ha significado Cancún puede alentar futuras cohesiones incluso más allá del ámbito comercial.

A todo ello, la Comisión ha respondido con un el reforzamiento del multilateralismo, el convencimiento de la viabilidad de la DDA y el replanteamiento de las negociaciones, “nuevas geometrías de negociación” usando una expresión que utilizó Financial Times. También plantea la distinción que debe efectuarse dentro del grupo de los países en desarrollo y que debe llevar a que los más fuertes se sitúen en la medida de lo posible en el grupo de los que otorgan preferencias y trato especial y diferenciado.

Es posible calificar el comunicado como una buena declaración y aquello que propone y que identifica es algo en lo que resulta fácil estar de acuerdo. Los buenos propósitos para el desarrollo, la búsqueda de compromisos por parte de todos, la flexibilidad en favor de los países más pobres y la necesidad de que el resto de potencias comerciales también actúen coherentemente a favor de estas metas, puede encontrar eco favorable en buena parte de la sociedad civil. Pero aquello que suscita recelos en los países más desfavorecidos y en buena parte de la opinión pública es la constatación de que las prácticas comerciales ejercidas por algunos gobiernos y grandes corporaciones han estado muy lejos de favorecer estos principios. No se trata del qué sino del cómo. Una mayor liberalización en los servicios puede beneficiar, como sostiene el Comunicado, a los países en desarrollo. Pero ello dependerá de cómo se lleve a cabo y de cómo el sistema sea capaz de regular prácticas que solo benefician a una parte.

La UE ha mostrado el inicio de un esfuerzo para que la OMC tenga credibilidad y la liberalización comercial se regule en su marco con el objetivo de ser un factor de desarrollo y crecimiento, pero el siguiente paso quizás deberá ser iniciar esfuerzos para que la regulación impida también el abuso y las prácticas comerciales contrarias a los derechos que reconoce la propia OMC.

ANEXO: AGRICULTURA E INVERSIONES

Agricultura

En Doha se tomó el compromiso de celebrar negociaciones sobre el tema agrícola encaminadas a:

- mejorar sustancialmente el acceso a los mercados
- reducir todas las formas de subvención a la exportación, con miras a su remoción progresiva.
- Reducir sustancialmente las ayudas internas causantes de distorsión del comercio.
- Se convino que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo formara parte integrante de todos los elementos de las negociaciones. Dispuso, también, que el resultado debía ser efectivo en la práctica y permitir a los países en desarrollo atender sus necesidades, particularmente en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

Las negociaciones habían empezado a principios de 2000, pero en Doha se estableció la continuación de las negociaciones y se fijaron los plazos. Debían alcanzarse fórmulas de reducción arancelaria y otras modalidades para los compromisos en marzo de 2003, mientras que los proyectos de compromisos globales de los países debían tomarse en Cancún donde también debía efectuarse balance.

El plazo de marzo de 2003 se incumplió haciendo ya prever que las negociaciones en agricultura serían conflictivas. Se acusó a la Unión Europea de retrasar el tema por la tardanza en concretar la reforma de la PAC, pero la Unión Europea habló reiteradamente de los subsidios que Estados Unidos está ofreciendo a sus agricultores, destacando que Estados Unidos ha incrementado recientemente sus subsidios por aproximadamente la misma cantidad con la que la UE ha reducido los suyos. Estados Unidos aprobaba el 13 de mayo de 2002 la *Farm Security and Rural Investment Act* contemplando acciones para los próximos cinco años. Esta ley cambia los programas de pagos a los agricultores e incluye medidas anticíclicas de ayuda a los agricultores relajando, también, las condiciones para poder acceder a créditos federales de asistencia. Todo ello ha contribuido a que en los últimos años Estados Unidos haya aumentado considerablemente su gasto agrícola y reintroducido los subsidios vinculados a la producción.

Por otra parte, la reforma de la PAC ha sido expuesta como unos acuerdos en la dirección de la Agenda de Doha y en consonancia con los principios de la OMC¹². El “régimen de pago único” por el que los agricultores recibirán ayudas directas condicionadas al cumplimiento de un conjunto de normas en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria y bienestar animal, y la potenciación de las “ayudas disociadas” por las que los subsidios agrícolas serán independientes del volumen de producción, permitirán clasificar las ayudas directas en la llamada “caja verde” de la OMC y por tanto calificadas como “ayudas no distorsionadoras del comercio”. Así mismo, al no existir el vínculo entre ayudas y niveles de producción se reducirán los excedentes comunitarios en los mercados mundiales y la necesidad de subvencionar las exportaciones de la UE.

La Unión Europea encontró una fórmula para salvar el tema agrícola con el anuncio de su voluntad de ser flexible. La propuesta que planteó para Cancún se basaba en utilizar la modalidad de la Ronda Uruguay para el acceso a los mercados y para los subsidios internos. Para el acceso a los mercados proponía un 36% de recorte medio con un 15% mínimo. En ambos temas incidía en la flexibilidad en el sentido de estar dispuesta a tener cierto grado de flexibilidad para los PED y en especial para los más pobres. Posiblemente, la anunciada flexibilidad era la única manera de intentar compatibilizar la atención al desarrollo con su propia situación interior y la de sus principales competidores.

¹² La reforma de la PAC fortalece la oposición de la UE en las negociaciones de la OMC. *Comisión Europea. Dirección General de Agricultura. Newsletter nº 56, julio/agosto 2003.*

En su documento “Key areas for decision in Cancún”¹³, la Comisión especifica que el objetivo para el tema agrícola se centra en encontrar un equilibrio entre la apertura de mercados y la preservación de un medio rural viable, y no tan solo en la UE sino en todo el mundo. La protección del medio rural también lo vincula la CE a los temas de medio ambiente y con una potenciación importante de la producción ecológica, convirtiendo la agricultura en algo más que la producción de alimentos.

Sobre el proteccionismo de la UE, la Comisión explica como la UE es el primer importador mundial de productos agrícolas, alcanzando cerca de los 60 billones de euros en 2001. La UE importa tanto de los países en desarrollo como de Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia juntos. Dadas las preferencias que la UE garantiza a los países en desarrollo, el nivel real en la aduana se sitúa en el 10%. A pesar de estas cifras, la propuesta se situó en un reducción del 36%, reduciendo los subsidios a la exportación en un 45% y reduciendo las ayudas distorsionadoras en un 55%. Las reformas de la PAC de junio de 2003 permiten a la UE moverse en la dirección de seguir eliminando las ayudas distorsionadoras. A mediados de agosto, la UE y EEUU presentaron una iniciativa común en agricultura que debía permitir seguir progresando en Cancún.

Si bien es cierto, como ha reiterado la Unión Europea, que el comercio agrícola no supone la parte más importante del comercio mundial, lugar que en los países desarrollados y en especial en la Unión Europea, ocupan los servicios con dos tercios del PIB europeo y de los empleos¹⁴, no es posible olvidar que sí es el tema más destacado para muchos países en desarrollo y para algunos no ya en términos de comercio sino de subsistencia para sus habitantes.

Los temas de Singapur

Con éste término se designan cuatro temas sobre los que se decidió emprender trabajos y estudios en la Primera Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en diciembre de 1996 en Singapur: relación entre comercio e inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio¹⁵. Estos temas han estado ya presentes en los distintos acuerdos de la OMC, por ejemplo en el caso de los servicios, el GATS contempla el suministro de servicios facilitados por empresas extranjeras que se establecen en el país donde prestarán los servicios, tratándose por tanto de una inversión extranjera. También el GATT y el GATS contienen normas sobre monopolios y proveedores exclusivos de servicios. Por lo que respecta al tema de la contratación pública, el grupo de trabajo que se estableció en Doha buscaba poder convertir en multilateral el Acuerdo sobre Contratación Pública, uno de los acuerdos plurilaterales de la OMC. Por último, el grupo encargado de la facilitación del comercio debía estudiar la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio. A partir de estos estudios debían valorarse las negociaciones y sus modalidades.

En Doha se decidió que en Cancún debería adoptarse una Decisión por consenso explícito que permitiera celebrar negociaciones después de Cancún respecto a las modalidades de las negociaciones para estos temas.

Se suele aludir a estos temas como “nuevos”, calificativo que Pascal Lamy ha considerado reiteradamente inadecuado ya que, argumenta, se viene tratando con ellos desde hace siete años. Sin embargo, inadecuado o no, el término es importante para muchos países en desarrollo puesto que consideran que los temas “antiguos”, los acuerdos de la Ronda Uruguay, aún no están resueltos para su aplicación en sus países y por tanto no desean entrar en nuevos acuerdos.

¹³ Key areas for decision in Cancun. European Commission – Trade. www.europe.eu.int/comm/trade/issues/newround/doha_da/cancun/key_en.htm

¹⁴ Key areas for decision in Cancun.

¹⁵ OMC. Programa de Doha. La Declaración de Doha explicada. www.wto.org

Comercio e inversiones.

Posiblemente el tema más controvertido de los cuatro sea el de la relación entre comercio e inversiones.

La regulación de las inversiones viene siendo debatida desde hace tiempo dentro y fuera del seno de la OMC. Esta propia organización ponía de manifiesto ya en Singapur la estrecha relación entre comercio e inversiones constatando que en 1995 aproximadamente un tercio del total de 6,1 billones de dólares del comercio mundial de bienes y servicios correspondía al comercio interno de las empresas –entre filiales de diferentes países o entre una filial y su sede-¹⁶. También cabe recordar el ambicioso Acuerdo Multilateral de Inversiones –MAI en sus siglas en inglés- promovido por la CE y negociado entre la OCDE y la OMC y que provocó una amplia movilización social en su contra en 1997, cuando fue conocido por la opinión pública mundial. En 1998 se abandonó el proyecto tras la retirada de Francia y posteriormente otros países.¹⁷

Dentro de los acuerdos multilaterales sobre mercancías de la OMC relativos a reglamentaciones restrictivas ya se aprobó el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) y que establece que algunas medidas relativas a las inversiones pueden tener un efecto restrictivo y distorsionante en el comercio. Bajo esta perspectiva, fija el compromiso de no aplicación de estas medidas restrictivas por parte de los miembros de la OMC cuando sean incompatibles con el principio de trato nacional establecido por el GATT o con la prohibición de las restricciones cuantitativas.

La existencia de un acuerdo que regule las inversiones ha sido vista de muy distinta forma por los diversos miembros de la OMC, organizaciones internacionales y *think tanks*. Mientras para unos es necesario para seguir progresando no ya en la liberalización comercial sino en el desarrollo, para otros supondría una menor libertad para ajustar las políticas de inversiones de muchos países a sus necesidades de desarrollo. Es posible encontrar estudios que corroboren tanto la postura de quienes defienden el acuerdo como de quienes están en contra, pero lo cierto es que la presión que mantienen aquellos miembros de la OMC que impulsan el acuerdo se ve impulsada por sus lobbys y grandes corporaciones, mientras los estados que son contrarios cuentan con el respaldo de un movimiento social especialmente sensibilizado y que ha sido capaz de organizar actividades con amplia repercusión social y que han generado una opinión desfavorable.¹⁸ El rotativo Financial Times en su edición del 6 de julio de 2003 se hacía eco de esta controversia y resumía muy acertadamente las preocupaciones de muchos países, apuntando que los marcos existentes de liberalización de inversiones están fuertemente sesgados en favor de los derechos de los inversores. Para el autor, Kavaljit Singh, los países disponen de menor libertad para ajustar sus políticas de inversiones con sus necesidades de desarrollo y, aún asumiendo que una acuerdo sobre inversiones pueda llevar a un incremento de las inversiones en algunos países, no existe garantía de que ello contribuya a un crecimiento económico y al desarrollo. Es la calidad de las inversiones lo que determina el crecimiento y el desarrollo y, ya que la mayor parte de la cartera de inversiones tienen una tenue conexión con la economía real y son de naturaleza especulativa, su contribución al crecimiento económico no es significativa.

¹⁶ OMC. Inversiones y comercio. www.wto.org

¹⁷ Corporate Europe Observatory. Investment Watch. Corporate Conquistadors in Cancún. Info Brief , julio 2003

¹⁸ Entre las muchas organizaciones que trabajan contra un acuerdo que resulte perjudicial para los países en desarrollo cabe destacar Investment Watch.